

La Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo

Una nueva Ley urbanística se ha incorporado al ordenamiento jurídico nacional, la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, de 25 de julio de 1990. El primer párrafo de su Preámbulo, que puede leerse en el BOE de 27 del mismo mes y año, explica el motivo que la llevado al Gobierno a someter la Ley al Parlamento, y a éste a aprobarla. El motivo es el fuerte incremento del precio del suelo y su repercusión en los precios finales de las viviendas y en los costes de implantación de las actividades económicas. La finalidad de la Ley es, consecuentemente, impedir la especulación, aunque añade, también, conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general. La Ley propone una serie de medidas tendentes claramente, a dominar el crecimiento del valor del suelo, pero ninguna para concordar el uso con el interés general. Esta referencia es meramente estilística, porque los mecanismos e instrumentos de racionalización del uso del suelo corresponden al planeamiento y éste no es el objeto directo de la nueva Ley, fundamentalmente por impedírselo las competencias de las Comunidades Autónomas.

El motivo que ha suscitado la preocupación el Gobierno que originó la necesidad de la Ley es el concreto y desproporcionado incremento del valor de los terrenos producido en España, en particular en ciertas áreas y ciudades, entre los años 1985 a 1989, aproximadamente. El primer Proyecto de Ley se remitió a las Cortes en la legislatura anterior y quedó cancelado por la disolución de aquellas. Tras las elecciones, el Gobierno remitió de nuevo el Proyecto que ha sido aprobado. Significa esto que, si bien el problema especulativo es permanente, la Ley responde a una situación emergente del problema y por ello sus soluciones constituyen respuestas de excepción. Sin embargo, la Ley se aprobó cuando el fenómeno alcista se había frenado por causa de una fuerte desaceleración de la demanda. Puede decirse que en el mes de julio de 1990, cuando se promulgó la Ley, la venta de alojamiento en zonas turísticas llevaba un año de paralización o de desarrollo muy bajo. Ciertamente la crisis no incidió con la misma intensidad en todos los sectores de la construcción ni en todas las zonas, pero sus efectos fueron y son generales. La consecuencia es que tenemos una Ley que se ha pensado para una situación diferente, aunque también se ha de reconocer que sería útil si sirviera para prevenir y evitar la repetición del problema especulativo. La realidad nos lo dirá aunque parece que la Ley no contiene soluciones eficaces para limitar la subida de los precios frente a un fuerte incremento de la demanda.

EXCESIVA PERMISIVIDAD

A juicio del legislador —volvemos al Preámbulo— la culpa del problema la tienen la excesiva permisividad de la que gozan los propietarios de suelo y la insuficiencia de medios de la Administración frente al incumplimiento de los particulares de los plazos para urbanizar y para edificar, así como para incrementar los patrimonios públicos de suelo y para adscribir terrenos a la construcción de viviendas de protección oficial. Se olvida que la Ley del Suelo sujeta el uso de los terrenos a lo que determinen los Planes, por lo que, si hay permisividad excesiva, no es por causa de la Ley, sino de la Administración gestora y ésta no va a cambiar por el hecho de la existencia de una nueva Ley.

El desarrollo de los patrimonios públicos de suelo puede, efectivamente, permitir una mayor presencia del sector público en el mercado de suelo, especialmente en favor de la población de menor nivel de rentas y en cuanto a la adscripción de terrenos en los Planes para la construcción de viviendas de protección oficial, ni parece una correcta solución desde los puntos de vista urbanístico y social ni garantiza el fomento de la promoción de estas viviendas. En cualquier caso, éste no es más que un aspecto muy limitado de la Ley, insuficiente para justificarla. Más bien parece que ha venido en auxilio de Planes Generales que, como el de Madrid, habían previsto aquella adscripción, anulada por los Tribunales por falta de apoyo legal suficiente.

La clave de la Ley se encuentra en el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y en el sistema de valoraciones que aquella establece de forma vinculante para todas las Comunidades Autónomas atribuyendo el carácter de legislación básica a los artículos que se refieren al régimen urbanístico y de legislación de competencia plena del Estado a los preceptos sobre valoraciones.

El régimen urbanístico de la propiedad del suelo parte del principio de que las facultades de edificar y de urbanizar no son inherentes a aquel derecho, dando así un giro coperniano al artículo 76 de la Ley del Suelo que, reconociendo las facultades inherentes al derecho de propiedad, las sometía a un estatuto delimitador integrado por la Ley del Suelo y por los Planes. De acuerdo con el nuevo régimen urbanístico las facultades que permiten urbanizar, disfrutar del aprovechamiento urbanístico, edificar y adquirir la edificación, se incorporan al derecho de propiedad mediante el cumplimiento de determinadas obligaciones, dentro de unos plazos fijados por el Plan o por la legislación urbanística. Pero la incorporación del aprovechamiento urbanístico no es definitiva porque, aunque se edifique con el cumplimiento de todas las obligaciones, la Administración puede modificar el Plan sin derecho a indemnización dejando lo edificado fuera de ordenación. El incumplimiento de aquellas obligaciones dentro del plazo significa la extinción del derecho correspondiente a la fase en que se encuentre el proceso, que se denomina de patrimonialización, y la expropiación forzosa de los terrenos o su puesta en situación de venta forzosa. La promoción urbanística se convierte en una actividad en la que no sólo se arriesga la inversión, como en todo negocio mercantil, sino la propiedad del suelo.

SIN HACER DISTINCIÓN

La Ley no distingue entre las diferentes situaciones y necesidades a las que pueden responder los programas edificatorios de los Planes y éste es uno de sus mayores defectos. La atinada reflexión del apartado XIII del Preámbulo sobre el absurdo de aplicar íntegramente el esquema de adquisición gradual de facultades urbanísticas allí donde no existan demandas sociales efectivas no encuentra traducción en el texto articulado. Primero, porque sólo prevé la Ley una aplicación parcial en los municipios de menos de 25.000 habitantes, o en aquellos de más de 25.000 y menos de 50.000 que determinen las Comunidades Autónomas. Y, segundo, porque pese a lo expuesto en el Preámbulo, todo el esquema de adquisición gradual de facultades urbanísticas es

de general aplicación, según la Disposición Adicional Primera 3, cualquiera que sea la población de los municipios. Unicamente se excepciona la obligación del municipio de expropiar los terrenos en los que se hubiera producido el incumplimiento por sus propietarios, pero no la pérdida de las facultades urbanísticas ni la venta forzosa de aquellos terrenos. Aún más, la expropiación sigue siendo en estos casos una facultad municipal. Este rígido régimen carece de justificación en aquellos supuestos en que la construcción no responda realmente a demandas sociales efectivas. Es el caso de las urbanizaciones turísticas y de segunda residencia en las que edificar viviendas en plazos predeterminados cuando no exista demanda, o bien obligar al comprador de una parcela o realizarlo antes de lo que a sus intereses convenga, resulta un absurdo difícil de justificar.

Si el régimen urbanístico del suelo se basa en el principio de que las facultades urbanísticas no son inherentes al derecho de propiedad, el régimen de valoraciones encuentra su apoyatura en otro principio tan convencional como el anterior. Según dice el apartado III del Preámbulo a toda propiedad inmueble corresponde un valor que refleja sólo su rendimiento rústico. Las plusvalías imputables a la clasificación y calificación del suelo derivan del planeamiento. Por ello, el valor del suelo urbanizable no programado es el inicial y el del suelo urbanizable programado se basa en el inicial incrementado en un 25 por 100 del coste de la urbanización con la aprobación del Plan General y en un 50 por 100 con la del Plan Parcial. Sin embargo, el apartado VI del Preámbulo reconoce en el suelo urbano que resulta inevitable utilizar como referencia el aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento. Es inevitable porque el principio a que aludíamos es incierto en el suelo urbano toda vez que éste no es una creación del Plan sino un hecho preexistente reconocido por el Plan. Por ello su clasificación no genera plusvalía por este motivo lo que invalida la justificación de la obligación de cesión del 15 por 100 del aprovechamiento como en el suelo urbanizable.

El sistema de valoraciones facilita la expropiación de terrenos, aún más favorecida por las reducciones previstas en los casos de expropiación debidas a incumplimientos. Sin embargo, este sistema convencional que no garantiza ni siquiera estos valores mientras no se haya cumplido todo el proceso urbanístico hasta finalizar la edificación, dará lugar a dos valores, el real del mercado y el oficial a efectos expropiatorio, y, por otra parte, como alcanzar el final del proceso resulta aleatorio dificultará la financiación con garantía hipotecaria.

REGIMEN DE CESIONES

Otra novedad destacable es la implantación del mismo régimen de cesiones en suelo urbano y urbanizable, con incremento de la cesión de

aprovechamiento al 15 por 100, y, para los municipios en los que la Ley se aplica íntegramente, la del aprovechamiento tipo en suelo urbano y en suelo urbanizable. Este aprovechamiento tipo, que deberá incorporarse a los Planes Generales en el plazo de tres años, define el contenido del derecho de propiedad susceptible de adquisición, con la deducción del 15 por 100 de cesión, y se obtiene por un procedimiento similar al del aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado regulado por la Ley del Suelo. La incorporación del aprovechamiento tipo a los Planes Generales lleva consigo la delimitación de áreas de reparto y una compleja instrumentación de transferencia.

Esta Ley abre un nuevo período de adaptación de los Planes Generales y reduce la utilidad de las Normas Subsidiarias que no podrán redactarse para los municipios en los que aquella sea de aplicación íntegra. Queda así reforzado el sistema de planeamiento urbanístico de la Ley del Suelo.

CONSTITUCIONALIDAD

Hemos dejado para el final el problema de la constitucionalidad de la Ley. Algunas Comunidades Autónomas han interpuesto recurso ante el Tribunal Constitucional. El principal motivo es la invasión que esta Ley puede suponer en el ámbito de las competencias urbanísticas exclusivas de las Autonomías. Hay motivos para pensar que esta intromisión de la ley estatal en las competencias autonómicas es real porque, como hemos podido comprobar, aquella no se limita a regular el contenido del derecho de propiedad sino que extiende sus preceptos a aspectos tales como distribución de beneficios y cargas, contenido del propio Plan General, Patrimonio Municipal del Suelo, establecimiento de derecho de tanteo y retracto, o Registro de Solares y Terrenos sin urbanizar. Además, condiciona el tipo del planeamiento general de los municipios según su población, reduciendo las posibilidades de aplicación de las Normas Subsidiarias, y consolida la figura del Plan General de la Ley del Suelo. Por otra parte, si bien parece indiscutible la competencia exclusiva del Estado para regular el contenido del derecho de propiedad, la utilización de la técnica de declarar básicos algunos preceptos y supletorios otros no concuerda con la ausencia de competencias concurrentes, al definirse como exclusivas las competencias urbanísticas de las Comunidades por sus Estatutos.

Consecuentemente, una vez más, habrá que esperar a que el Tribunal Constitucional resuelva el grave problema que la Ley 8/1990, de 25 de julio ha venido a introducir en un sector del ordenamiento jurídico que no se caracteriza por su pacífica interpretación y aplicación.

Pedro Sanz Boixareu

Luis Morell

Luis María Enríquez de Salamanca

Francisco Perales